ANÁLISIS TÉCNICO PRELIMINAR

No. Expediente: 1033-1PO3-23

I.- DATOS DE IDENTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

1.- Nombre de la Iniciativa.	Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y del Código Civil Federal, en materia de reconocimiento de la personalidad jurídica.
2.- Tema de la Iniciativa.	Justicia. Grupos Vulnerables.
3.- Nombre de quien presenta la Iniciativa.	Dip. Pedro David Ortega Fonseca.
4.- Grupo Parlamentario del Partido Político al que pertenece.	Morena.
5.- Fecha de presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.	13 de diciembre de 2023.
6.- Fecha de publicación en la Gaceta Parlamentaria.	06 de diciembre de 2023.
7.- Turno a Comisión.	Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Justicia.

II.- SINOPSIS

Cambiar la denominación del Capítulo IX Acceso a la Justicia por el de Capítulo IX Reconocimiento de la personalidad jurídica y acceso a la justicia. Incluir en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad el reconocimiento de su personalidad jurídica y que gozarán de capacidad jurídica plena. Quitar los artículos 235, 237, 638 y 640 respecto del Código Civil Federal para garantizar a las personas con discapacidad una efectiva autonomía protegida en el ejercicio de sus derechos, sin procedimientos jurídicos que tenga por objeto sustituir su propia voluntad y privarla de su personalidad jurídica.

III.- ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

El derecho de iniciativa se fundamenta en la fracción II del artículo 71 y la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia se sustenta en la fracción XXXI del artículo 73 en relación con el artículo 1º párrafo quinto respecto de la Ley General para la Inclusión de las Personas con discapacidad todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto al Código Civil Federal
Conforme al texto Constitucional vigente, no existe facultad expresa del Congreso de la Unión, para legislar en materia Civil Federal y, sin embargo, el Código Civil Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles, se encuentran vigentes y son objeto de iniciativas, más o menos frecuentes, de reformas (modificaciones, adiciones y derogaciones) por parte de los legisladores y de las legislaturas de los Estados.

Por ello, es necesario revisar los antecedentes históricos de la Legislación Civil Mexicana y las normas vigentes que distribuyen la facultad legislativa en esta materia:

Antecedentes históricos

La primera Constitución, de 4 de octubre de 1824 otorgaba al Congreso Federal las facultades exclusivas para elegir el lugar que sirva de residencia a los Supremos Poderes de la Nación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado. Más adelante, en una ley del 18 de noviembre de 1824, se señalaría a la Ciudad de México como residencia de los Poderes Federales.

En la Constitución de 1857, encontramos que el Congreso de la Unión tenía facultades “para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándole rentas para cubrir sus atenciones locales”.

En 1903 se otorga al Congreso la facultad Legislativa y al Ejecutivo el orden administrativo, político y municipal.

En la Constitución de 1917 se reconoció también para el Distrito Federal el concepto de "municipio libre ", implantado en el artículo 115 en el resto del territorio nacional.

En 1928, se suprimió el régimen municipal y se creó la organización del Distrito Federal como dependencia directa de la Presidencia de la República.

La fracción VI del artículo 73 Constitucional, que duró vigente hasta el 21 de agosto de 1996 preveía, en lo conducente: "… el Congreso tiene facultad: … VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes: Primera.- El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva…Tanto en Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República…".

El 21 de agosto de 1996 se deroga la fracción VI del artículo 73 y se reforma el artículo 122, para establecer órganos locales del Gobierno Federal: Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Tribunal Superior de Justicia. Entre otras, se otorgan facultades a la Asamblea Legislativa para legislar en materia civil y penal.

Como resultado de dicha reforma política, en el año 2000 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ejerciendo sus nuevas facultades constitucionales aprobó el Código Civil para el Distrito Federal, que fue una copia general del anterior texto y el Congreso de la Unión el Código Civil Federal, el cual conservó las instituciones civiles relacionadas con los derechos de las personas, matrimonio, divorcio, patria, potestad, así como la parte relacionada con los derechos sobre los bienes, propiedad, compraventa, usufructo, donación.

La supervivencia de esas figuras en el ordenamiento federal ha creado confusión, respecto de saber en qué territorio se podrán aplicar dichas normas civiles federales, ya que al otorgar al Distrito Federal la capacidad de promulgar sus propias leyes comunes al ámbito de aplicación se reducen significativamente.

En la práctica, la aplicación del Código Civil Federal se suscribe únicamente a la celebración de algunos actos civiles en las embajadas, consulados, embarcaciones o buques de bandera nacional, aquellos desarrollados en las islas sobre las que no hayan ejercido jurisdicción los estados y en casos de suplencia expresa en algunas leyes.

Respecto de las representaciones de nuestro país en el extranjero, el Código Civil Federal vigente establece que los Cónsules solamente intervendrán en los siguientes actos: publicación de edictos (artículos 650, 674); declaración de ausencia (artículo 677), testamento marítimo (artículos 1587 y 1590); funciones de notarios o receptores de testamentos de los nacionales en el extranjero (artículos 1594 y 1598); y extensión de constancias de alumbramiento (artículo 70).

En el mismo tenor, el artículo 44 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano establece que corresponde a los Jefes de las Oficinas Consulares ejercer, cuando corresponda, desempeñar funciones de Juez del Registro Civil; ejercer funciones notariales en los actos y contratos celebrados en el extranjero que deban ser ejecutados en territorio mexicano; y desahogar las diligencias que les encomiendan las autoridades judiciales de la República; en el Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, en su artículo 85 se establecen las funciones notariales que se llevarán a cabo por las oficinas consulares (dar fe y protocolizar contratos de mandato y poderes, testamentos públicos abiertos, actos de repudiación de herencias y autorizaciones para ejercitar la patria potestad o la tutela sobre menores o incapaces) siempre y cuando dichos actos jurídicos se celebren dentro de su circunscripción y estén destinados a surtir efectos en México; además, el artículo 82 específica que la aplicación del Código Civil Federal en las representaciones diplomáticas de nuestro país en el extranjero se limita a lo referente a las funciones del registro civil, a la autorización de actas de nacimiento, matrimonio y defunción, y la expedición de copias certificada de dichas actas.

Con relación a las embarcaciones o buques, el artículo 70 del Código Civil Federal establece que los capitanes o patronos de buques mexicanos podrán extender constancia de alumbramiento, la cual deberá de llevarse ante el Juez del Registro Civil para darle su debido trámite.

En los casos de actos desarrollados en islas no jurisdiccionadas en algún Estado, el artículo 48 Constitucional, establece que las islas de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional dependerán directamente del Gobierno Federal, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha de publicación de la misma Constitución hayan ejercido jurisdicción los Estados.

De lo anterior se deriva que existen islas de jurisdicción estatal e islas de jurisdicción federal, por ende, se interpreta que en las últimas se deberá aplicar en cuestiones de derecho civil, el Código Federal.

Por último, el caso de suplencia expresa del Código Civil Federal a alguna ley federal, se ejemplifica directamente con el primer párrafo del artículo 2° de la Ley Agraria, que señala: "En lo previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente la Legislación Civil Federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. …". Con lo anterior, queda claro el papel supletorio del Código Federal.

Por lo tanto, como conclusión podemos establecer que, aunque no exista fundamentación constitucional expresa o derivada para que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia Civil Federal, éste tiene la facultad tácita, debido a la existencia de suplencia expresa del Código Civil Federal a algunas leyes federales y a la subsistencia, aunque limitada, de diversos ámbitos territoriales de aplicación para este Código.

IV.- ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En la parte relativa al texto legal que se propone, se sugiere lo siguiente:

- Conforme a la terminología y desarrollo del proceso legislativo, previstos por los artículos 70 y 72 constitucionales, respectivamente, usar el término "Iniciativa con Proyecto de Decreto", toda vez que éste aún se encuentra en proceso de aprobación.
- Indicar en el proyecto de decreto, la denominación de los ordenamientos que se pretenden reformar.
- De conformidad con las reglas de técnica legislativa, verificar la estructura vigente del ordenamiento que se pretende modificar, en el caso de los artículos 450 y 638 del Código Civil Federal.
- De acuerdo con las reglas de técnica legislativa, así como con la integración actual del precepto que se busca reformar, utilizar puntos suspensivos sólo para aquéllos apartados cuyo contenido subsiste integralmente evitando señalar párrafos inexistentes respecto del artículo 635 del Código Civil Federal.

La iniciativa cumple en general con los requisitos formales que se exigen en la práctica parlamentaria y que de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, son los siguientes:

Encabezado o título de la propuesta; planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; problemática desde la perspectiva de género, en su caso; argumentos que la sustenten; fundamento legal;

denominación del proyecto de ley o decreto; ordenamientos a modificar; texto normativo propuesto; artículos transitorios; lugar; fecha, nombre y rúbrica del iniciador.

V.- CUADRO COMPARATIVO DEL TEXTO VIGENTE Y DEL TEXTO QUE SE PROPONE

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	**PROYECTO DE DECRETO**
	ARTÍCULO PRIMERO. Se **reforma y adiciona** un párrafo en el artículo 28 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conforme a lo siguiente:
Capítulo IX **Acceso a la Justicia**	Capítulo IX **Reconocimiento de la personalidad jurídica** y acceso a la justicia
Artículo 28. Las personas con discapacidad tendrán derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica en	Artículo 28. Las personas con discapacidad tendrán derecho **al reconocimiento de su personalidad jurídica y gozarán de capacidad jurídica plena.**

forma gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas.	Tendrán el derecho a recibir un trato digno y apropiado en los procedimientos administrativos y judiciales en que sean parte, así como asesoría y representación jurídica en forma gratuita en dichos procedimientos, bajo los términos que establezcan las leyes respectivas.
CÓDIGO CIVIL FEDERAL	**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se **reforman y derogan** los artículos 23, 450, 635, 637, 638 y 640 del Código Civil Federal como sigue:
Artículo 23.- La minoría de edad*, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica que no deben* menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero *los incapaces* pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.	Artículo 23. La minoría de edad **es una restricción a la personalidad jurídica que no debe** menoscabar la dignidad de la persona ni atentar contra la integridad de la familia; pero **las personas de menores de edad** pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes.
Como excepción a lo establecido en el párrafo anterior, *los* menores de edad, a partir de los quince años cumplidos, podrán abrir cuentas de depósito bancario de dinero en términos de la Ley de Instituciones de Crédito, sin la intervención de sus representantes y tendrán la administración de los fondos depositados en dichas cuentas *con los efectos a que se refiere el artículo 435 de este Código.*	Como excepción a lo establecido en el párrafo anterior, **las personas** menores de edad, a partir de los quince años cumplidos, podrán abrir cuentas de depósito bancario de dinero en términos de la Ley de Instituciones de Crédito, sin la intervención de sus representantes y tendrán la administración de los fondos depositados en dichas cuentas**.**
Artículo 450.- *Tienen incapacidad natural y legal*:	Artículo 450. **No gozarán de capacidad jurídica**:
I. Los menores de edad*;*	I. Los menores de edad**,**

II. Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por si mismos, o manifestar su voluntad por algún medio.	II. (Se deroga).
III. (Se deroga).	(...)
IV. (Se deroga).	
CAPITULO XVI **Del Estado de Interdicción**	Capítulo XVI Del Estado de Interdicción
Artículo 635.- *Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados, sin la autorización del tutor, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 537 y el segundo párrafo del artículo 23 de este Código.*	Artículo 635.- **(Se deroga).**
	(...)
Artículo 637.- *La nulidad a que se refieren los artículos anteriores, sólo puede ser alegada, sea como acción, sea como excepción, por el mismo incapacitado o por sus legítimos representantes; pero no por las personas con quienes contrató, ni por los fiadores que se hayan dado al constituirse la obligación, ni por los mancomunados en ellas.*	Artículo 637.- **(Se deroga).**

Artículo 638.- *La acción para pedir la nulidad, prescribe en los términos en que prescriben las acciones personales o reales, según la naturaleza del acto cuya nulidad se pretende.* **Artículo 640.-** *Tampoco pueden alegarla los menores, si han presentado certificados falsos del Registro Civil, para hacerse pasar como mayores o han manifestado dolosamente que lo eran.*	Artículo 638.- **(Se deroga).** **(…)** Artículo 640.- **(Se deroga).**
	TRANSITORIO. **ÚNICO**. El presente decreto entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Catalina Suárez Pérez.